

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN “D”**

Bogotá, D. C., quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020)

<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-15-000-2020-01679-00</b>
<b>Autoridad Expedidora:</b>	<b>Alcaldía del municipio de La Vega</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad</b>

Se encuentra al Despacho el Decreto No. 034 del 25 de abril de 2020, “*Por medio del cual se socializa el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 del Ministerio del Interior y se procede a informar a todos los habitantes del municipio de La Vega, Cundinamarca, y se deroga el Decreto Nro. 033 expedido por la Alcaldía de La Vega, Cundinamarca*”, expedido por el Alcalde del municipio de La Vega.

**CONSIDERACIONES**

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y transmisión.

Con el fin de controlar la propagación del virus COVID-19 en el Estado colombiano, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, a través de la cual adopta medidas sanitarias y de cuarentena para las personas que llegaran a Colombia desde la República Popular de China, Francia, Italia y España. Asimismo, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del COVID-19 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus.

A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo del año en curso se reportaron setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19, lo cual conllevó al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el artículo 215 de la Constitución Política, a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, así:

“*DECRETA:*

*Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.***

**T.A.C. Expediente 2020-01679**

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo.*

*Artículo 4. **El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación**".*  
(Resalta el Despacho).

El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial No. 51.259 del 17 de marzo de 2020<sup>1</sup>.

Posteriormente, a través del **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la afectación en la producción nacional y bienestar de la población que se ha generado por causa de las medidas adoptadas para controlar la propagación del virus COVID-19. La parte resolutive del mentado Decreto Legislativo es del siguiente tenor:

**"DECRETA:**

*Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuesta les necesarias para llevarlas a cabo.*

*Artículo 4. **El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación**".*  
(Resalta el Despacho).

<sup>1</sup> Consultado en la página web del Diario Oficial, link:  
<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=7d408fe556af099f85e3ceeb6918>

***T.A.C. Expediente 2020-01679***

El Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial No. 51.306 del 6 de mayo de 2020<sup>2</sup>.

Así, conforme a lo expuesto, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020 estuvo vigente desde el 17 de marzo hasta el 15 de abril de 2020. Y, fue hasta el día 6 de mayo del año en curso que el Presidente de la República decretó nuevamente el Estado de Excepción que trata el artículo 215 de la Constitución Política.

2. Ahora bien, se recuerda que durante el estado de excepción el Presidente de la República queda habilitado para dictar decretos con fuerza de ley, *“mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional”*<sup>3</sup>. En este punto, es menester precisar que existen dos clases de Decretos Legislativos, a saber: (i) el que declara el estado de excepción y (ii) los que expide el Presidente de la República con fundamento en las facultades excepcionales para legislar otorgadas por la declaración de la situación de emergencia. Así lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-802 de 2002, al momento de realizar el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002, *“Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”*, en los siguientes términos:

*“En suma, debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”.*

Es menester precisar que las facultades del Presidente de la República de expedir decretos con fuerza de ley, conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política de 1991, tienen un límite temporal, este es, el tiempo de duración del estado de emergencia previsto en el Decreto Legislativo que lo declara:

***“ARTICULO 215. (...)***

***El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término”.*** (Se resalta).

<sup>2</sup> Consultado en la página web del Diario Oficial, link:

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=5009460e78eb5f164b4a675f343a>

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009, magistrados ponentes Dr. Humberto Antonio Sierra Porto y Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

**T.A.C. Expediente 2020-01679**

Asimismo, la Corte Constitucional al realizar el control de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo No. 4975 del 23 de diciembre de 2009, *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”*, precisó los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos expedidos en ocasión al estado de emergencia, en los siguientes términos:

“4.2.1. Los requisitos formales para el estado emergencia. Los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria. **Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto**”<sup>4</sup>. (Se destaca).

De igual forma, se recuerda que las medidas adoptadas en los decretos legislativos dictados durante el estado de emergencia, si bien están amparadas bajo el principio de temporalidad, lo cierto es que su vigencia puede exceder el tiempo de la declaratoria. Al respecto, se trae a colación la sentencia C- 466 de 2017<sup>5</sup>, en la cual se expone:

*“(...) que el principio de temporalidad se tiene por satisfecho en cuanto la medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación, de manera que su vigencia no implique la institucionalización de los regímenes de excepción; **por lo tanto, en desarrollo del estado de emergencia, es procedente adoptar medidas cuya vigencia exceda el término de tal declaratoria**”*. (Negrillas del Despacho).

**3.** Así las cosas, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, dispuso el control inmediato de legalidad, para las medidas de carácter general que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 252 del 16 de abril de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 466 del 19 de julio de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

**T.A.C. Expediente 2020-01679**

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

Del canon transcrito se desprenden tres (3) requisitos para que los actos administrativos sean susceptibles del control inmediato de legalidad, los cuales el Consejo de Estado los ha clasificado en tres (3) factores competencia<sup>6</sup>, a saber: (i) **factor subjetivo de autoría** que, para la competencia del Tribunal Administrativo, debe ser una entidad territorial; (ii) **factor de objeto**, que sean actos administrativos de carácter general y (iii) **factor de motivación o causa**, que se dicten en ejercicio de la función administrativa y se expidan en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En este sentido, observa el Despacho que el Decreto 034 del 25 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de La Vega, cumple con el factor subjetivo de autoría, este es, fue expedido por una entidad territorial, como lo es el municipio en los términos del artículo 286 Superior. Asimismo, cumple con el factor objetivo, es decir, es un acto administrativo de carácter general<sup>7</sup>.

En relación con el factor de motivación o causa, se advierte que este comprende dos elementos: (i) que se ejerza en ejercicio de la función administrativa y (ii) la medida se adopte en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

Así, es importante recordar que la función administrativa no se enmarca dentro de una concepción orgánica, es decir, su naturaleza no depende de la entidad que produce la manifestación de la voluntad, sino de la materia que se desarrolla.

En este orden, el artículo 209 de la Constitución Política hace referencia a la función administrativa, en los siguientes términos:

**“ARTICULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

<sup>6</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 4, auto del 31 de marzo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>7</sup> El acto administrativo se define como aquella manifestación unilateral de la voluntad de la Administración que crea, modifica o extingue la situación jurídica de una persona o, de un grupo determinado o indeterminado de personas. Así, se destaca que los actos administrativos pueden ser de carácter general o, de carácter particular y concreto, los cuales se diferencian teniendo en cuenta la indeterminación de los sujetos afectados por la decisión administrativa.

**T.A.C. Expediente 2020-01679**

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

El Consejo de Estado al estudiar los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad sobre los decretos nacionales que se expidan en desarrollo de la función administrativa, enfatizó que esta va dirigida al cumplimiento de los fines del Estado, dentro de las que se puede identificar la función de policía, a saber:

*“En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, **podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales”**8.*  
(Se resalta).

La Corte Constitucional ha definido la función de policía, ejercida a nivel nacional por el Presidente de la República (artículo 189.4 Superior) y a nivel territorial por los gobernadores (artículo 303 ibidem) y alcaldes (artículo 315.2 ibidem), como *“la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste... El poder de policía entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (arts. 1º y 3º del Código), es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad”*9.

De la lectura del Decreto No. 034 del 25 de abril de 2020, se advierte que en ejercicio de la facultad constitucional (artículo 315 Superior) y legal<sup>10</sup> que tiene el Alcalde de conservar el orden público en la entidad territorial, adoptó medidas de carácter policivo para evitar la propagación del virus COVID-19 en el municipio de La Vega, como es el aislamiento preventivo obligatorio.

Ahora bien, frente al segundo de los elementos que integran el factor de motivación, este es, si la medida adoptada fue en desarrollo de los decretos legislativos **durante el Estado de Excepción**, el Despacho advierte que este requisito **no se configura**.

El artículo 136 de la Ley 1437, antes transcrito, establece un límite temporal para ejercer el control inmediato de legalidad, este es, que los actos administrativos de carácter general se expidan en desarrollo de los decretos legislativos **durante el**

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 2 de abril de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00975-00. C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994.

<sup>10</sup> Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016.

**T.A.C. Expediente 2020-01679**

**estado de excepción.** En el auto del 3 de abril de 2020, Consejera Ponente Dra. Nubia Margoth Peña Garzón, se indica<sup>11</sup>:

*“De acuerdo con las normas precitadas, el control inmediato de legalidad frente a los actos que se expidan en estado de excepción tiene unos límites temporales, es decir, **que recae respecto de aquellos que se hayan expedido a partir del momento de la declaratoria y mientras esta subsista**”.* (Negrillas del Despacho).

Asimismo, el Consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas, en el auto del 3 de abril, radicación número 11001-03-15-000-2020-01000-00(CA)A, reconoció el límite temporal del control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

*“No obstante lo anterior, la Circular interna número C-DSG-DITH-20-000035 del trece (13) marzo de 2020, por medio de la cual se adoptan “Lineamientos específicos de contención ante el Covid-19”; **objeto del presente medio jurídico, fue dictada con anterioridad a la declaratoria de Estado de Emergencia decretado por el Presidente de la República.***

*3.5 Así las cosas, esta judicatura estima que por haberse proferido la precitada circular con anterioridad al veintidós (22) de marzo de dos mil veinte (2020), **no es de competencia del Consejo de Estado impartir Control Inmediato de Legalidad sobre esta**”.* (Se resalta ahora).

Ahora bien, conforme a lo expuesto párrafos arriba, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, estableció que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica tendría una duración de treinta (30) días, contados a partir de la publicación del decreto (17 de marzo de 2020). En este orden, el término dispuesto en el mentado decreto legislativo culminó el 15 de abril de 2020.

Sin embargo, se observa que el Decreto No. 034 se expidió el **25 de abril del año en curso**, es decir, fenecido el término de los treinta (30) días dispuestos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020<sup>12</sup>. Asimismo, se destaca que los decretos expedidos por el Presidente de la República con posterioridad al 15 de abril hasta el 5 de mayo de 2020, no son expedidos con fundamento en las atribuciones otorgadas a través del artículo 215 de la Constitución Política, sino que son decretos que se expiden en ocasión a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

En este sentido, el Decreto No. 034 del 25 de abril de 2020, al desarrollar un decreto nacional dictado con posterioridad al Estado de Emergencia Económica, Social y

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 8 Especial de Decisión, auto del 3 de abril de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00947-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>12</sup> Ver providencia del 15 de abril del 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-01006-00, C.P. William Hernández Gómez, a través del cual el Consejo de Estado no avocó conocimiento del control inmediato de legalidad sobre medidas de carácter general adoptadas por entidades de orden nacional, por no haber sido expedidas durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**T.A.C. Expediente 2020-01679**

Ecológica, este es, el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, no puede ser objeto del control inmediato de legalidad. Por lo tanto, al no cumplir el Decreto No. 034 del 26 de abril de 2020, expedido por la Alcalde del municipio de La Vega, con uno de los presupuestos procesales para ser objeto del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del C.P.A.C.A., no es posible avocar su conocimiento con este objetivo.

Por lo antes expuesto, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.- NO AVOCAR** conocimiento para ejercer el control inmediato de legalidad, del Decreto No. 034 del 25 de abril de 2020, “*Por medio del cual se socializa el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 del Ministerio del Interior y se procede a informar a todos los habitantes del municipio de La Vega, Cundinamarca, y se deroga el Decreto nro. 033 expedido por la alcaldía de La Vega, Cundinamarca*”, expedido por el Alcalde del municipio de La Vega, por lo expuesto en la parte motiva de este auto.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de esta Corporación, al Alcalde del municipio de La Vega, al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Agente del Ministerio Público, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del C.P.A.C.A.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cerveleón Padilla Linares', is enclosed within a large, loopy oval scribble.

**CERVELEÓN PADILLA LINARES**  
**Magistrado**